[AZA 1/2]
1P.299/2000/boh

I. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG
**********

10. April 2001

Es wirken mit: Bundesgerichtsvizepräsident Aemisegger,
Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter
Nay, Aeschlimann, Féraud, Catenazzi und Gerichtsschreiber Steinmann.

———

In Sachen

1. Bündnerischer Polizeibeamtenverband (BPBV), vertreten
durch den Vorstand, Chur,
2. Vincent Augustin, Grossrat und Präsident des
BPBV, Vazerolgasse 2, Chur,
3. Johann N. Bleuler, Vizepräsident BPBV, Heinzenbergstrasse
36, Masein,
4. Jakob Margreth, Aktuar BPBV, Wiesentalstrasse 29,
Chur,
5. Andrea Mittner, Kassier BPBV, Buegl da la Nina 1,
Samedan,
6. Sandro Pensa, Beisitzer BPBV, Postfach 178, Chur,
7. Oskar Kalser, Mitglied des Zentralvorstandes SPBV,
Rheinstrasse 143, Chur, Beschwerdeführer, alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Vincent Augustin, Vazerolgasse 2, Postfach 731, Chur,

gegen
Grosser Rat des Kantons Graubünden,
betreffend

Teilrevision der Personalverordnung
(Gewaltentrennung und Stimmrecht), hat sich ergeben:

A.- Der Grosse Rat des Kantons Graubünden beschloss am 29. März 2000 eine Teilrevision der Verordnung über das Dienstverhältnis der Mitarbeiter des Kantons Graubünden (Personalverordnung, PV). Die Revision beruht auf einer Botschaft der Regierung des Kantons Graubünden vom 14. Dezember 1999 im Rahmen des Projektes Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtssetzung und Rechtsanwendung (Heft Nr. 6/1999-2000, S. 405, insbes. S. 651 ff.). Diese Vorlage bezweckt eine Anpassung an künftige Anforderungen der Verwaltung sowie die Respektierung der Bedürfnisse des Staatspersonals.
Es wird eine höhere Flexibilität des Personalrechts, eine sinnvolle Delegation von Kompetenzen und Verantwortung sowie eine Annäherung der Anstellungsbedingungen an privatrechtliche Arbeitsverhältnisse angestrebt.

Diese Revision der Personalverordnung unterstand nicht dem Referendum.

B.- Gegen diesen Erlass haben der Bündnerische Polizeibeamtenverband, Vincent Augustin, Johann N. Bleuler, Jakob Margreth, Andrea Mittner, Sandro Pensa und Oskar Kalser beim Bundesgericht am 15. Mai 2000 staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Die Beschwerdeführer beantragen die Aufhebung der Revision der Personalverordnung. Sie machen eine Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung sowie der politischen Rechte

geltend. Sie bringen im Wesentlichen vor, der Grosse Rat sei gestützt auf die Bündner Kantonsverfassung nicht befugt, die Revision des öffentlichen Personalrechts unter Ausschluss des Referendums mittels einer grossrätlichen Verordnung zu erlassen; die betroffene Materie verlange vielmehr die Rechtsform eines formellen, dem (obligatorischen) Referendum unterstehenden Gesetzes.
Der Grosse Rat des Kantons Graubünden beantragt in seiner Vernehmlassung, die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne.

Die Beschwerdeführer halten in ihrer Beschwerdeergänzung an ihren Begehren fest, ebenso der Grosse Rat in seiner Vernehmlassungsergänzung.

Auf die Vorbringen der Beschwerdeführer und des Grossen Rates ist, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

C.- Im Hinblick auf die Publikation der angefochtenen Teilrevision der Personalverordnung ist das bundesgerichtliche Verfahren am 5. Dezember 2000 sistiert worden. Der Erlass ist im Amtsblatt des Kantons Graubünden Nr. 52 vom 22. Dezember 2000 veröffentlicht worden, sodass das Verfahren am 24. Januar 2001 wieder aufgenommen werden konnte.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Wird ein generell-abstrakter Erlass mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten, so beginnt die 30-tägige Beschwerdefrist nach Art. 89 OG - vorbehältlich eines kantonalen Rechtsmittels - mit der nach kantonalem Recht massgebenden Veröffentlichung (BGE 125 II 440 E. 1b S. 442, 119 Ia 123 E. 1a S. 126, mit Hinweisen). In Bezug auf die Veröffentlichung der angefochtenen Teilrevision der Personalverordnung am 22. Dezember 2000 erweist sich die Beschwerde vom 15. Mai 2000 als verfrüht. Dies schadet indessen nach der Rechtsprechung den Beschwerdeführern nicht (BGE 125 II 440 E. 1b S. 442, 117 Ia 328 E. 1a S. 330, 109 Ia 61 E. 1c S. 65, mit Hinweisen). Die Beschwerde erweist sich daher als rechtzeitig.

b) Die Beschwerdeführer machen mit ihrer staatsrechtlichen Beschwerde einerseits eine Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes und andererseits eine Missachtung der politischen Rechte geltend. Diese beiden Rügen und ihre Prozessvoraussetzungen sind getrennt voneinander zu behandeln.

2.- a) Im Zusammenhang mit der Rüge der Verletzung der Gewaltenteilung gilt es vorerst die Legitimation der Beschwerdeführer zu prüfen.

Die Gewaltenteilung gibt keinen generellen Anspruch darauf, dass keine kompetenzwidrigen staatlichen Handlungen erfolgen. Der Bürger kann nur verlangen, dass nicht mit kompetenzwidrigen staatlichen Handlungen in seine persönlichen Rechte eingegriffen wird (BGE 123 I 41 E. 5b S. 43, mit Hinweisen).
Für die Beschwerdeerhebung bedarf es daher der Legitimation im Sinne von Art. 88 OG.

Zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen kantonalen Erlass auf dem Wege der abstrakten Normkontrolle ist legitimiert, wer durch die angefochtenen Bestimmungen unmittelbar oder zumindest virtuell, d.h. mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit früher oder später einmal in seinen rechtlich geschützten Interessen betroffen ist (BGE 125 I 173 E. 1b S. 174, 123 I 41 E. 5b S. 43, 123 I 221 E. 2 S. 224, mit Hinweisen). Dies trifft auf die Beschwerdeführer 3 - 7 zu, die alle im Dienste der Kantonspolizei Graubünden stehen und auf die die neuen Bestimmungen der Personalverordnung Anwendung finden. Desgleichen ist die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers 1 zu bejahen (vgl.
BGE 123 I 221 E. 2 S. 225, 123 I 41 E. 5c/ff S. 45, mit Hinweisen).
Der Bündnerische Polizeibeamtenverband ist ein Verein und vertritt die Interessen seiner Aktivmitglieder, die im Dienste des Kantons stehen. Hingegen ist die Legitimation des Beschwerdeführers 2 zu verneinen, da nicht mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit gesagt werden kann, dass er als frei praktizierender Rechtsanwalt und Politiker eines Tages in den Dienst der kantonalen Verwaltung tritt und die angefochtenen Bestimmungen auf ihn angewendet werden (vgl.

BGE 114 Ia 395 E. 3b S. 399, 102 Ia 201 E. 3 S. 205).

b) Das Bundesgericht hat seit jeher das durch sämtliche Kantonsverfassungen explizit oder implizit garantierte Prinzip der Gewaltenteilung als verfassungsmässiges Recht anerkannt (BGE 126 I 180 E. 2a/aa S. 182, 124 I 216 E. 3b S. 219, 121 I 22 E. 3a S. 25, 108 Ia 178 E. 2 S. 180). Sein Inhalt ergibt sich aus dem kantonalen Recht (BGE 126 I 180 E. 2a/aa S. 182, 124 I 216 E. 3b und 4 S. 219, 118 Ia 245 E. 3b S. 247). Im vorliegenden Fall ist allein die Auslegung von Bestimmungen der Bündner Kantonsverfassung umstritten und liegt keine Delegation an die Regierung als Verordnungsgeber vor, weshalb auf die bundesverfassungsrechtlichen Grundsätze der Gewaltenteilung und der Anforderungen an die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen nicht einzugehen ist. Der Grundsatz der Gewaltenteilung besagt für den Bereich der Rechtssetzung, dass generell-abstrakte Normen vom zuständigen Organ in der dafür vorgesehenen Form zu erlassen sind.

Für die Beurteilung der Einhaltung des Gewaltenteilungsgrundsatzes prüft das Bundesgericht die Auslegung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen frei, jene des Gesetzesrechts hingegen lediglich unter dem Gesichtswinkel der Willkür (BGE 126 I 180 E. 1a/aa S. 182, 124 I 216 E. 3b S. 219, mit Hinweisen).

c) Im vorliegenden Verfahren berufen sich die Be-schwerdeführer bzw. der Grosse Rat insbesondere auf die folgenden Bestimmungen der Kantonsverfassung.

Art. 2
1Die gesetzgebende Gewalt wird vom Volk ausgeübt.

2Der Volksabstimmung unterliegen:
1. Verfassungsänderungen;
2. Staatsverträge und Konkordate;
3. Gesetze;
a) organische Gesetze, bürgerliche und Strafgesetze
mit Einschluss derjenigen über das
gerichtliche Verfahren in Zivilsachen, sowie
in Kriminal- und Strafpolizeisachen;
b) Verwaltungsgesetze, insbesondere im Steuer-,
Schul-, Strassen-, Forst-, Jagd-, Fischerei-,
im Gesundheits- und Armenwesen, sowie in
anderen Gebieten der Verwaltung und Volkswirtschaft;

4.diejenigen Bestimmungen kantonaler Ausführungsverordnungen
zu Bundesgesetzen, welche nicht
notwendige Folge der letztern sind, und ihrer
Natur nach im Sinne vorstehender Ziffer 3 in das
Gebiet der Volksgesetzgebung fallen;
5. Beschlüsse des Grossen Rates, durch welche neue
Kantonsbehörden aufgestellt werden sollen;
6.(obligatorisches und fakultatives Finanzreferendum)

7.anderweitige Beschlüsse des Grossen Rates, welche
derselbe der Volksabstimmung zu unterstellen
für gut findet.

Art. 15
...

3Er (der Grosse Rat) erlässt die nötigen Vollziehungsverordnungen
und Ausführungsbestimmungen zu

den kantonalen und, soweit es nicht von Bundes
wegen geschieht, zu den eidgenössischen Gesetzen.

4Dem Grossen Rat steht die Oberaufsicht über die
ganze Landesverwaltung und alle Zweige der Rechtspflege
zu. Er ist befugt, in allen Landesangelegenheiten,
welche nicht zufolge der Artikel 2 und 3
der Volksabstimmung unterliegen, gültige Verordnungen
zu erlassen und Beschlüsse zu fassen.

Art. 17
Soweit die Verfassung nicht bereits verfügt, stellt
der Grosse Rat die für die Landesverwaltung erforderlichen
Beamtungen auf und bestimmt ihre Befugnisse.

Art. 32
Die Regierung wählt alle Beamten und Angestellten
des Kantons, deren Ernennung nicht ausdrücklich dem
Grossen Rat oder andern Behörden zugeschieden ist.
Sie stellt für dieselben die nötigen Reglemente und
Instruktionen auf und überwacht die Erfüllung aller
Obliegenheiten der ihr unterstellten Beamtungen.

d) Die Beschwerdeführer machen im Wesentlichen geltend, die Bestimmungen der Personalverordnung fielen von ihrem Gehalt her in den Bereich, der in Art. 2 Abs. 2Ziff. 3 KV umschrieben ist und für den daher die Form des dem obligatorischen Referendum unterstehenden Gesetzes erforderlich sei. Die Gesetzgebung im formellen Sinn sei ausschliesslich Sache des Volkes. Die Kantonsverfassung enthalte in Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 einen weiten Gesetzesbegriff und sehe für die Beschlussfassung das obligatorische Referendum vor. - Nach der Auffassung der Beschwerdeführer kann sich der Grosse Rat für die Änderung der Personalverordnung auch nicht auf Art. 15 Abs. 3 und 4 KV stützen. Zum einen stelle das Personalrecht keine Ausführungsgesetzgebung im Sinne von Art. 15 Abs. 3 KV dar, weil kein zugrunde liegendes Gesetz zum Personalwesen bestehe. Zum andern komme dem Grossen Rat auch keine Befugnis zu einer Ausführungsgesetzgebung im Sinne von Art. 15 Abs. 4 KV zu, da diese Bestimmung im Lichte von Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 KV auszulegen sei.
- Schliesslich bringen die Beschwerdeführer vor, auch Art. 17 KV bilde keine Grundlage für ein selbständiges Verordnungsrecht des Grossen Rates. Die Befugnis zur Stellenschaffung durch den Grossen Rat habe nicht zur Folge, dass auch das Dienstrecht allein durch den Grossen Rat umschrieben werden dürfe; dieses falle vielmehr in den von Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 KV erfassten Bereich. Die Bestimmung von Art. 17 KV erfülle im Übrigen auch nicht die Anforderungen an eine Delegationsnorm.

Demgegenüber hält der Grosse Rat in seiner Vernehmlassung fest, die Personalverordnung stelle kein Ausführungsrecht dar und stütze sich nicht auf Art. 15 KV; die Erwähnung von Art. 15 KV im Ingress sei aus ungeklärten Gründen (erst) im Jahre 1989 aufgenommen worden. Die umstrittenen Bestimmungen hätten (in erster Linie) Art. 17 KV zur Grundlage. Diese Verfassungsbestimmung stelle gegenüber Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 KV eine lex specialis dar und ermächtige den Grossen Rat zur Regelung des Dienstrechtes unter Ausschluss des obligatorischen Referendums; in diesem Sinne habe der Grosse Rat seit jeher das Dienstrecht in einer dem Referendum nicht unterstellten Verordnung geregelt.

e) In Anbetracht dieser unterschiedlichen Auffassungen ist vorerst zu prüfen, ob Art. 17 KV eine lex specialis gegenüber Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 KV darstellt und welche Befugnisse er dem Grossen Rat einräumt.

Nach Art. 17 KV stellt der Grosse Rat die für die Verwaltung erforderlichen Beamtungen auf und bestimmt ihre Befugnisse. Die Befugnis zur Aufstellung von Beamtungen bedeutet eine Stellenschaffungskompetenz. Sowohl die Beschwerdeführer als auch der Grosse Rat gehen davon aus, dass dem Parlament eine Ämterhoheit

eingeräumt und dem Regierungsrat (früher: dem Kleinen Rat) die Befugnis abgesprochen werden sollte, die Beamtenschaft beliebig zu vergrössern. Insofern weist die Bestimmung eine Parallelität auf zu Art. 85 Ziff. 3 aBV (vgl. J.-F. Aubert, aBV-Kommentar, Rz. 21 zu Art. 85 Ziff. 3). Daneben hat der Grosse Rat die Befugnisse der Beamtungen zu bestimmen. Was darunter im Einzelnen zu verstehen ist, lässt sich dem Wortlaut nicht ohne weiteres entnehmen. Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts stützt der Grosse Rat darauf seine Befugnis, die Gehälter der Beamten in generell-abstrakter Weise festzulegen (vgl. die Botschaft des Kleinen Rates an den Hochlöblichen Grossen Rat vom 10. Mai 1918 betreffend die allgemeine Revision der Gehaltsliste der kantonalen Beamten und Angestellten sowie die Botschaft vom 6. November 1929 betreffend die Teilrevision der Gehaltsliste der kantonalen Beamten und Angestellten und der Lehrer der Kantonsschule).
Die Festlegung der Besoldungen erfolgte im Allgemeinen durch den Grossen Rat selber, unter Ausschluss des Referendums. Der Gehaltsliste wurde die Bedeutung eines Spezialbudgets ohne Referendumsmöglichkeit beigemessen. Einzig im Jahre 1920 wurde eine neue Gehaltsliste - aus der damaligen Situation heraus und offenbar in Anwendung von Art. 2 Abs. 2 Ziff. 7 KV - dem Referendum unterstellt.
Aufgrund des Wortlauts von Art. 17 KV und ebenso der bisherigen Praxis kann gesamthaft der Schluss gezogen werden, dass dem Grossen Rat die ¨Amterhoheitünter Ausschluss des Referendums zukommt.

Über die Besoldungen hinaus hat der Grosse Rat in konstanter Praxis in seinen Verordnungen zusätzlich Grundsätze des Dienstrechts verankert. Mit der erwähnten Botschaft vom 10. Mai 1918 wurde neben der Gehaltsliste eine sog. Gehaltsordnung vorgeschlagen, die allgemeine Fragen des Dienstrechtes der Beamten und Angestellten enthält; darin wird auf die Amtspflichten der Beamten ebenso verwiesen wie etwa auf den Ferienanspruch und die Besoldung bei Krankheit.
Der Grosse Rat beauftragte den Kleinen Rat im Jahre 1949 zur Ausarbeitung eines eigentlichen und umfassenden Beamtenstatuts.
Letzterer unterbreitete am 6. Oktober 1951 eine Botschaft zum Erlass einer Personalverordnung für die kantonalen Funktionäre, welche die Regelung der Pflichten und Rechte der staatlichen Funktionäre in umfassender Weise vorschlägt.
Die Kompetenz hierfür wurde ausdrücklich in Art. 17 KV erblickt und das Referendum von vornherein ausgeschlossen.
In gleicher Weise ist der Grosse Rat anlässlich der umstrittenen Revision der Personalverordnung vorgegangen.

Damit stellt sich die Frage, ob dem Grossen Rat gestützt auf Art. 17 KV, der die Bestimmung der Befugnisse der Beamtungen dem Grossen Rat überträgt, tatsächlich die Kompetenz zukommt, das Dienstrecht der Beamten zu ordnen. Das wird vom Wortlaut von Art. 17 KV nicht ausgeschlossen. Wenn danach gefragt wird, was es konkret bedeutet, die Befugnisse der Beamten zu bestimmen, kommt man zum Schluss, dass damit nicht nur eine abstrakte Umschreibung der öffentlichrechtlichen Stellung der Beamtenschaft - etwa in ihrem Verhältnis zu Bürger und Bürgerinnen - gemeint sein kann. Die Befugnisse der Beamten zu bestimmen bedeutet vielmehr, über den Lohnanspruch hinaus auch andere Rechte der Beamten zu umschreiben, und die Festlegung der Rechte der Beamten hat notwendigerweise zur Konsequenz, auch die Pflichten festzuhalten.
Daraus ergibt sich, dass der Grosse Rat zur Umschreibung des Dienstrechtes der kantonalen Bediensteten in den Grundzügen zuständig ist. Demgegenüber kommt der Regierung nach Art. 32 Satz 2 KV nur ein untergeordnetes Verordnungsrecht zur Umschreibung des Dienstrechts der öffentlichrechtlich Angestellten zu. In gleicher Weise wie für die Äufstellung der Beamtungenñach dem ersten Teil von Art. 17 KV gilt auch für die B̈estimmung ihrer Befugnisseder Ausschluss des Referendums.

Im Grundsatz ergibt sich aus diesen Erwägungen, dass der Grosse Rat das Dienstrecht unter Ausschluss des Referendums ordnen kann. Dieses Zwischenergebnis ist im Folgenden anhand der von den Beschwerdeführern erhobenen Rügen noch zu überprüfen.

f) Die Regelung kann in Bezug auf die B̈estimmung der Befugnisse der Beamtungenñicht mit Art. 85 Ziff. 3 aBV verglichen werden, wo ausdrücklich lediglich die Kompetenz zur Errichtung bleibender Beamtungen und Bestimmung ihrer Gehalte festgehalten wird. Aus diesem Grunde kann entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer nicht auf die Literatur zur alten Bundesverfassung abgestellt werden. Auch insoweit, als sie sich auf die allgemeine Doktrin berufen, kann ihnen nicht gefolgt werden. Denn für den vorliegenden Fall ist

ausschliesslich die Auslegung von Art. 17 KV massgebend. Es ist daher auch nicht ausschlaggebend, dass im Allgemeinen die Regelung des Beamten- und Dienstrechtes als legislatorische Aufgabe bezeichnet wird, die einen referendumspflichtigen Erlass erfordere.

Ein Vergleich von Art. 17 KV mit Art. 2 Abs. 2 KV führt zu keinem anderen Ergebnis. Der Kanton Graubünden kennt eine Reihe von Verfahrensgesetzen wie etwa das Gerichtsverfassungsgesetz, die Zivilprozess- und die Strafprozessordnung, das Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit und das Gesetz über das Verfahren in Verwaltungs- und Verfassungssachen, welche dem Referendum unterstanden.
Zum einen können die darin umschriebenen Bereiche nicht ohne weiteres mit dem Dienstrecht verglichen werden und zum andern sieht Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 lit. a KV hierfür ausdrücklich die Form des Gesetzes vor. Dasselbe gilt nach Art. 2 Abs. 2 Ziff. 4 KV für das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch. Der Volksabstimmung unterliegen nach Art. 2 Abs. 2 Ziff. 5 KV ferner Beschlüsse des Grossen Rates, durch welche neue Kantonsbehörden geschaffen werden. Dies schliesst es indessen nicht aus, dass der Grosse Rat ohne Mitwirkung des Volkes das Dienstrecht umschreibt.
Wie bereits dargetan, bildet Art. 17 KV auch eine lex specialis zum allgemeinen (obligatorischen und fakultativen) Finanzreferendum nach Art. 2 Abs. 2 Ziff. 6 KV.

Ferner berufen sich die Beschwerdeführer auf die allgemeine Umschreibung des kantonalen Gesetzesbegriffs gemäss Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 KV. Diese weite Bestimmung verlangt für Gesetze und die erwähnten Bereiche die Form referendumspflichtiger Erlasse. Der darin zum Ausdruck kommende Gedanke schliesst es indessen nicht aus, dass eine spezielle Vorschrift der Kantonsverfassung selber für bestimmte und im Einzelnen umschriebene Bereiche lediglich die Form der grossrätlichen Verordnung ermöglicht.

Schliesslich verweisen die Beschwerdeführer auf die allgemeinen Grundsätze der Delegation der Rechtssetzung. Soweit sie sich in dieser Hinsicht auf Art. 15 Abs. 3 und 4 KV berufen, vermag ihre Argumentation nicht zu überzeugen. Denn es wird von Seiten des Grossen Rates in keiner Weise in Anspruch genommen, die Personalverordnung stelle eine Ausführungsgesetzgebung in diesem Sinne dar. In der Vernehmlassung äussert der Grosse Rat ausdrücklich die Auffassung, die Nennung von Art. 15 KV im Ingress zur Personalverordnung beruhe auf einem nicht mehr nachvollziehbaren Irrtum. Weitere Erwägungen zur Problematik der Ausführungsgesetzgebung erübrigen sich damit von vornherein. - Speziell für den Bereich des Abgaberechts hat das Bundesgericht aus Art. 4 aBV das Erfordernis abgeleitet, dass öffentliche Abgaben grundsätzlich einer Grundlage in einem formellen, d.h. normalerweise in einem dem Referendum unterstehenden Erlass bedürfen.
Indessen können auch allein vom Parlament beschlossene Erlasse die Funktion des formellen Gesetzes erfüllen, wenn die betreffende kantonale Verfassung dies so vorsieht, da die Kantone von Bundesrechts wegen nicht gehalten sind, ihre Gesetze dem Referendum zu unterstellen (BGE 124 I 216 E. 3a S. 2, 118 Ia 320 E. 3a S. 323 f., mit Hinweisen). Gleiche Grundsätze gelten, soweit die gesetzliche Grundlage als Voraussetzung von Eingriffen in die Grundrechte in Frage steht (BGE 118 Ia 305 E. 2a S. 309 f., vgl. auch 118 Ia 245 E. 3b S. 247 f.). Daraus ergibt sich, dass die Beschwerdeführer vom Grossen Rat nicht von Bundesrechts wegen verlangen können, das kantonale Dienstrecht in einem dem Referendum unterstehenden Gesetz zu regeln. Vielmehr kann auch eine grossrätliche Verordnung - in andern Kantonen etwa Dekret genannt - eine hinreichende formellgesetzliche Grundlage bilden. Wie dargetan, trifft dies auf Art. 17 KV zu.

g) Gesamthaft ergibt sich somit, dass der Grosse Rat aufgrund von Art. 17 KV zum Erlass bzw. zur Revision der Personalverordnung zuständig gewesen ist. Damit erweisen sich die Rüge der Verletzung der Gewaltenteilung und ebenso die subsidiär erhobene Rüge der Willkür als unbegründet.

3.- Die Beschwerdeführer machen ferner geltend, dem Grossen Rat komme keine Kompetenz zu, in der dem Referendum nicht unterstehenden Personalverordnung die Begründung von Dienstverhältnissen durch öffentlichrechtlichen Vertrag vorzusehen.
Denn in Art. 32 KV sei von Wahlen und Ernennungen und damit von der Begründung von Dienstverhältnissen durch (mitwirkungsbedürftige) Verfügungen die Rede. Durch dieses Vorgehen habe der Grosse Rat durch eine Verordnungsbestimmung eine Verfassungsbestimmung geändert, ohne hierfür den Weg der Verfassungsrevision zu beschreiten. Dadurch würden die Stimmbürger in ihren politischen Rechten verletzt.

a) Mit dieser Rüge wird die Frage aufgeworfen, ob es in Anbetracht von Art. 32 KV zulässig ist, in der Personalverordnung die Begründung von Arbeitsverhältnissen durch öffentlichrechtlichen Vertrag vorzusehen. Die Rüge betrifft damit in erster Linie den Bereich des Legalitätsprinzips, wonach ein staatlicher Akt sich auf eine materiellgesetzliche Grundlage stützen muss; das Legalitätsprinzip gilt für das ganze Verwaltungshandeln mit Einschluss der Leistungsverwaltung (BGE 123 I 1 E. 2b S. 3, mit Hinweisen). Die Verletzung des Legalitätsprinzips kann u.a. im Zusammenhang mit der Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung gerügt werden. Im vorliegenden Fall ist die Rüge der Verletzung von Art. 32 KV vorerst in diesem Rahmen und entsprechend den angegebenen Kognitionsregeln (oben E. 2b) zu prüfen. In diesem Sinne hat auch der Beschwerdeführer 2 anlässlich der Beratung der Personalverordnung argumentiert (Grossratsprotokoll Märzsession 2000, S. 1052).

b) Nach der bisherigen Fassung der Personalverordnung sind die Dienstverhältnisse öffentlichrechtlich (Art. 3 aPV). Sie werden durch Anstellungsentscheid begründet, welcher die wesentlichen Bestandteile enthalten soll (Art. 5 Abs. 1 und 2 aPV); Aushilfen werden mit öffentlichrechtlichem Vertrag angestellt (Art. 5 Abs. 3 aPV), und in besondern Fällen kann auch das Anstellungsverhältnis von Beamten mit öffentlichrechtlichem Vertrag frei gestaltet werden (Art. 5 Abs. 4 aPV). Nach der revidierten Fassung werden Arbeitsverhältnisse mit öffentlichrechtlichem Vertrag begründet (Art. 3 PV).

c) Die Beschwerdeführer bringen vor, die nunmehr vorgesehene Anstellung durch öffentlichrechtlichen Vertrag stehe mit Art. 32 KV im Widerspruch, in dem ausdrücklich von Wahl und Ernennung die Rede ist. Für die Beurteilung dieser Frage ist zunächst die angerufene Verfassungsbestimmung auszulegen.

Nach Art. 32 KV wählt die Regierung alle Beamten und Angestellten, deren Ernennung nicht dem Grossen Rat oder einer andern Behörde zukommt. Diese Bestimmung ist im
2. Kapitel des 4. Abschnitts der Kantonsverfassung enthalten, welches von der Regierung handelt (Art. 25 ff. KV). Sie hat daher in erster Linie die Bedeutung einer Zuständigkeitsvorschrift, was auch der Wortlaut - mit der Abgrenzung zur Zuständigkeit von andern Behörden - zum Ausdruck bringt.
Die Verfassungsbestimmung hält fest, dass es die Regierung ist, welche die Anstellungen vornimmt. Diese Zuständigkeit wird mit der revidierten Personalverordnung nicht in Frage gestellt und von den Beschwerdeführern denn auch nicht beanstandet.

Demgegenüber ist die Art der Ernennung der Beamten durch Wahl bei der Auslegung von Art. 32 KV von vornherein von geringerem Gewicht. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer bezeichnet Art. 32 KV die Begründung von Dienstverhältnissen nicht in einer technischen Weise. Die Verfassungsbestimmung schliesst eine konkretisierende, den sich wandelnden gesellschaftlichen Bedingungen und Verhältnissen Rechnung tragende Auslegung - ähnlich wie bei der Auslegung von verfassungsmässigen Grundrechten - nicht aus (vgl. BGE 112 Ia 208 E. 2a S. 212 f.). Daraus ergibt sich, dass Art. 32 KV nicht zwingend im Sinne einer eigentlichen Wahl und Ernennung verstanden werden muss und einer Anpassung an neuere Formen von öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnissen offen steht.

Gemäss überwiegender Lehre erfolgt die öffentlichrechtliche Anstellung von Beamten durch Verfügung, bzw. durch mitwirkungsbedürftige Verfügung (vgl. Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Auflage 1998, Rz. 716 ff., André Grisel, Traité de droit administratif, Neuenburg 1984, S. 472 f.). In dem von den Beschwerdeführern beigelegten Kurzgutachten von Tomas Poledna wird indessen dargelegt, dass die Lehre von der mitwirkungsbedürftigen Verfügung für die Begründung öffentlichrechtlicher Dienstverhältnisse nicht unbestritten geblieben ist und dass nicht nur von Max Imboden (Der verwaltungsrechtliche Vertrag, ZSR 77/1958 S. 135a f.), sondern schon zu Beginn des Jahrhunderts von J. P. Sonder (Behörden und Beamte nach bündnerischem Staatsrecht, Diss. Freiburg, Chur 1917, S. 23 f.) die Auffassung vertreten worden ist, das Beamtenverhältnis werde durch öffentlichrechtlichen Vertrag begründet (vgl. auch Tobias Jaag, Das öffentlichrechtliche Dienstverhältnis im Bund und im Kanton Zürich, ZBl 95/1994 S. 442). Auch das zeigt mit hinreichender Deutlichkeit, dass dem Wortlaut von Art. 32 KV entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer nicht der enge Begriff der Wahl und Ernennung zugeordnet werden muss. Es ist denn auch bezeichnend, dass bereits die bisherige Personalverordnung die Anstellung von Aushilfen sowie in besondern

Fällen eine Anstellung durch öffentlichrechtlichen Vertrag vorsah (Art. 5 Abs. 3 und aPV).

Schliesslich kann mit dem Grossen Rat auf das neue Bundespersonalgesetz verwiesen werden (PBG, BBl 2000 2208), nach welchem das öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnis in der Regel durch den Abschluss eines schriftlichen Arbeitsvertrages zu Stande kommt (Art. 8 PBG). Diese Art der Begründung wird offensichtlich nicht als Widerspruch zu Art. 187 Abs. 1 lit. c BV stehend betrachtet, wonach der Bundesrat im Allgemeinen die Wahlen vornimmt, die nicht einer andern Behörde zustehen (vgl. Botschaft zum PBG, BBl 1999 1610).

d) Bei dieser Sachlage braucht Art. 32 KV nicht in dem von den Beschwerdeführern vertretenen engen Sinn verstanden zu werden. Es hält daher vor der Verfassung stand, gestützt auf diese Bestimmung in der Personalverordnung auch die Begründung von öffentlichrechtlichen Dienstverhältnissen durch öffentlichrechtlichen Vertrag vorzusehen. Die Rüge der Verletzung der Gewaltenteilung bzw. des Legalitätsprinzips erweist sich damit als unbegründet.

4.- Schliesslich erheben die Beschwerdeführer Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von Art. 85 lit. a OG wegen Verletzung der politischen Rechte. Dazu ist der Beschwerdeführer 1 als juristische Person von vornherein nicht legitimiert, weder in eigenem Namen noch im Namen seiner Mitglieder, für deren politische Rechte er nicht einzustehen hat.

Die Beschwerdeführer anerkennen selber, dass sich die Rüge der Verletzung der politischen Rechte mit derjenigen wegen Verletzung der Gewaltenteilung überschneidet. In den vorstehenden Erwägungen ist dargelegt worden, dass der Grosse Rat die Personalverordnung unter Ausschluss des Referendums erlassen durfte. Bei dieser Sachlage sind auch die politischen Rechte nicht verletzt worden. Auf die Stimmrechtsbeschwerde braucht daher nicht näher eingegangen zu werden.

5.- Demnach ist die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens und in Anbetracht des Umstandes, dass der Rüge der Verletzung der politischen Rechte nur untergeordnete Bedeutung zukommt, sind die bundesgerichtlichen Kosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 156 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.- Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird den Beschwerdeführern unter Solidarhaft auferlegt.

3.- Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern sowie dem Grossen Rat und dem Finanz- und Militärdepartement des Kantons Graubünden schriftlich mitgeteilt.

_____

Lausanne, 10. April 2001

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber: